Fre. 1669 4 A
Case
FRE
1794

TRIBUNAT.

RAPPORT

FAIT

PAR HIMBERT,

Sur le projet de loi concernant l'organisation d'une nouvelle administration forestière.

Séance du 2 Nivose an 9.

TRIBUNS,

PARMI les propriétés nationales il en est une que son importance place au premier rang, et dont le sort a toujours été de fixer particulièrement l'intérêt public, et d'être toujours abandonnée. Le Gouvernement actuel n'a pas voulu suivre l'exemple de ceux qui l'ont précédé; il a vu l'état des forêts nationales,

THE NEWBERRY LIBRARY

et au lieu de gémir sur leur dépérissement, il s'est occupé des moyens d'y mettre un terme. Pressé par les circonstances, il a dû, dans les mesures qui sont à prendre successivement, choisir celle qu'il a reconnue la plus urgente, celle qui doit le conduire plus rapidement au but, celle qui touche le plus immédiatement à la régénération des forêts, et cette mesure ne pouvoit être que l'organisation d'une nouvelle administration forestière. C'est de ce projet dont vous nous avez renvoyé l'examen, que votre commission m'a chargé de vous rendre compte; elle s'est interdit toute digression étrangère, pour ne vous entretenir que de l'utilité du projet, vous en démontrer la nécessité et en justifier le laconisme.

Un vœu général appeloit depuis long-temps une réforme dans l'administration forestière; d'après l'inquiétude des esprits sur cette belle et riche portion des domaines publics, on s'attendoit au code forestier; un projet qui, dans ces circonstances, n'embrasse que le personnel des forêts, a dû paroître avec un peu de défaveur.

Mais lorsqu'on se rappelle cette foule de réglemens et de dispositions législatives pour la répression des délits, ce n'est plus l'absence ou l'impuissance des lois qu'il faut accuser, mais le mauvais système d'administration forestière, et l'inexpérience de quelques hommes; c'étoit donc là qu'il falloit frapper d'abord: le Gouvernement a donc eu raison de penser que la première chose à faire étoit de déplacer l'administration; aussi est-ce uniquement à cela que se borne tout le projet, et votre commission a cru devoir insister sur cette observation, parce qu'elle peut empêcher la discussion de s'égarer.

Si le déplacement de l'administration forestière paroît à chacun de vous une première opération indis-

pensable, si la création d'un agence particulière et spéciale est utile autant que nécessaire, votre commission ne se sera pas trompée en jugeant que le projet est ce qu'il devoit être, et qu'il dit tout ce qu'il devoit dire.

Depuis cinq ans on voyoit avec surprise la régie de l'enregistrement chargée de toute la partie forestière; l'article premier du projet l'en sépare; une administration fiscale n'est pas conservatrice de sa nature, il falloit donc en créer une qui, par son caractère et son origine fût rappelée sans cesse aux vues de son institution; c'est pour améliorer, régénérer et conserver qu'une administration forestière doit être établie, et c'est sur ce principe que le Gouvernement vous propose de l'organiser.

Votre commission a cru reconnoître dans cette organisation tous les élémens qui lui conviennent, et tous ceux qui lui suffisent.

Vous ne lui demanderez pas comment un simple déplacement d'administration pourroit améliorer tout-à-coup l'état des forêts, comment il pourroit les arracher à une ruine certaine par le seul choix de quelques nouveaux agens forestiers : vous le savez, citoyens Tribuns, et l'expérience ne vous l'a que trop appris, qu'en administration comme en gouvernement, il faut, pour que tout prospère, le concours des hommes et des lois. Confiez à des mains inhabiles le gouvernement du peuple qui vit sous l'empire de la législation la plus parfaite, et vous verrez ce que cette législation fera pour son bonheur.

Ici, ce ne sont pas les lois qui nous manquent, et le Gouvernement eût-il fait tout ce que vous attendiez de lui, tout ce qu'il se propose de faire incessamment, eût-il rassemblé les lois qui continuent de régir les forêts nationales, il n'eût encore rien fait pour

elles, si tout-à-la-fois il n'en eût changé le système administratif.

En matière de forêts, tout est à réformer, dit-on. Votre commission l'avoue; mais elle doit aussi vous dire que dans cette partie de l'administration publique il convenoit peut-être de séparer la loi organique de la loi pénale; et le Gouvernement ne pouvant remplir ces deux objets à-la-fois, a dû commencer par le plus nécessaire.

Un nouveau système d'administration est aujourd'hui ce qui presse le plus, car c'est à l'ancien que vous devez la perte de vos forêts.

Et qu'on ne dise pas que la commission attribue aux hommes les effets qu'on ne doit attribuer qu'aux événemens; que durant les temps révolutionnaires, l'organisation qu'on vous propose eût également vu la dévastation des forêts nationales: sans doute il y eut des époques où elle eût été impuissante, mais après les crises, elle eût reparu avec tous ses principes régénérateurs.

Cherchez ces principes dans l'organisation actuelle: jamais l'intérêt de l'agent forestier ne s'y trouve uni à l'intérêt public; on est tenté de croire que comme agent, ce n'étoit pas des fonctions qu'il avoit à remplir, c'étoit un métier qu'il exerçoit: et en effet, plus il étoit en exercice, ou, pour mieux me faire entendre, plus il opéroit, plus il avoit à recevoir. Comment eût-il préféré la conservation des forêts aux avantages d'une rétribution plus forte, alors qu'il gagnoit tout à détruire et rien à conserver?

Tantôt c'étoit sur le nombre des arbres à abattre, tantôt sur l'étendue des bois mis en vente, que se calculoit son indemnité: cette manière de salarier les agens devoit à coup-sûr achever promptement la ruine des forêts.

Le Gouvernement, à qui les maux causés par cette fatale organisation sont encore mieux connus, a voulu par son projet, ramener l'administration forestière au véritable esprit qu'elle doit toujours avoir.

Un traitement annuel et fixe lui en a paru le plus sûr moyen ; c'est là que se trouve effectivement tout l'avantage qu'il se promet de sa nouvelle organisation ; c'est avec un traitement de cette espèce que les agens forestiers, quelles que soient les fonctions qu'ils auront à remplir, prendront bientôt, pour l'objet qui leur sera confié, ce vif intérêt que la propriété particulière semble seule inspirer : à mesure que par leurs soins les forêts nationales reprendront et leur importance et leur valeur, vous les verrez plus avares d'exploitation qu'ils n'en sont avides aujourd'hui ; ce ne sera plus de leur part que viendront les demandes de coupes extraordinaires, et *conserver* deviendra leur devise.

La nécessité de séparer la partie administrative paroît à votre commission suffisamment démontrée.

Mais ce n'étoit pas assez de désunir, malheureusement un peu tard, deux parties qui n'auroient jamais dû se trouver ensemble : il falloit ensuite donner aux cinq administrateurs créés par l'article premier, tous les moyens de surveillance et d'amélioration qui leur étoient nécessaires ; c'est ce que fait l'article II : il met sous leurs ordres un certain nombre d'agens de plusieurs espèces, dont l'article III fixe le *maximum*.

Le Gouvernement s'y réserve la faculté d'en déterminer à son gré le nombre, la résidence et le traitement : vous verrez dans la suite du rapport les motifs de cette réserve ; ils sont dans l'intérêt de la chose même.

Votre commission s'est assurée que le nombre d'agens, mis en activité par le projet de loi, suffit pour admi-

nistrer les forêts nationales dans le plus grand intérêt de la République ; les renseignemens qu'elle s'est procurés ne lui laissent pas à cet égard la plus légère incertitude. Elle ne balance pas même à croire que ce nombre surpasse un peu les besoins, et en avançant dans l'examen du projet, il devenoit important que votre commission ne pût pas en douter: sans cela comment vous expliqueroit-elle cette différence qui se rencontre entre le salaire de tous ces agens et la somme demandée par le Gouvernement, pour toutes les dépenses de cette administration nouvelle ?

Il la fixe par l'article VI à cinq millions, et le calcul du traitement, porté dans l'article IV, s'élève à plus de six.

Le Gouvernement a vu comme nous cette différence, et il n'a pas été arrêté, et il n'a pas craint de restreindre les fonds à affecter à la manutention des forêts. Par là il s'est imposé l'obligation d'être économe, par là il s'est ôté l'occasion et la faculté de créer par faveur des places inutiles, et cette réserve n'est pas commune à tous les Gouvernemens; cependant rien n'eût été plus facile que d'élever plus haut, sans qu'on eût à se plaindre, les dépenses générales, et de se procurer ainsi des moyens de libéralités.

Mais comment couvrir ce déficit ? le projet même en fournit les moyens.

Le tableau des forêts nationales par département démontre que pour beaucoup de localités le nombre de certains agens est un peu trop considérable.

Ainsi le Gouvernement usant de toute la latitude des pouvoirs qui lui sont attribués, trouvera facilement dans l'exercice de ce droit toutes les économies qu'il est jaloux de faire, et dont les encouragemens et les plantations sont devenus l'intéressant objet.

Cette ressource n'est pas la seule, il en est une autre bien plus importante.

D'après ce même article, le Gouvernement n'est pas plus astreint à donner annuellement à chaque sous-inspecteur deux mille francs, qu'il n'est astreint à les créer au nombre de trois cents; ils auront tous le même titre, mais ils ne seront pas tous également salariés; il en sera de même dans tous les degrés de cette nouvelle agence forestière, et cela devoit être: la répartition des forêts étant inégale sur la surface de la République, il étoit juste qu'il en résultât une inégalité dans les traitemens.

Mais si d'un part le Gouvernement demande pour lui la plus grande liberté dans le choix des agens comme dans la fixation de leur nombre et de leur traitement, vous ne devez en prendre aucun ombrage; car, d'un autre côté, il a fixé le *maximum* de sa dépense et le *maximum* du nombre des agens. D'après cela il ne vous reste plus qu'à vous assurer si dans les comptes du ministre des finances les frais de l'administration forestière n'excèdent pas les fonds accordés par la loi.

L'article VII veut un plus grand développement. On ne saisit pas tout d'un coup quel en est le motif et l'esprit. Cet article, qui semble accuser le Gouvernement d'avoir généralisé lorsqu'il falloit particulariser; d'attribuer vaguement des fonctions sans en diviser aucune; de garder le silence sur le pouvoir à qui la distribution de ses fonctions appartiendra; de les énoncer par un seul mot, tandis qu'il devoit les définir en les partageant: cet article est sagement conçu; sa rédaction est précise et devoit l'être. Votre commission est convaincue que le Gouvernement eût fait une faute essentielle, qu'il eût manqué de prévoyance, si l'article eût renfermé autre chose qu'une disposition générale.

Que restoit-il à faire au Gouvernement après le

déplacement et l'organisation d'une nouvelle administration forestière ? il devoit la circonscrire par une disposition législative dans ses attributions naturelles : et celles d'une administration forestière sont bien connues ; mais, quoique bien connues, on pouvoit aller au-delà.

Il convenoit donc de rassurer sur ce point la puissance législative, et c'est pour cela que l'article VII, par une disposition expresse, délègue aux nouveaux agens toutes les fonctions forestières attribuées par les lois actuelles ; ainsi le Gouvernement a fait tout ce qu'il devoit : ce qu'il eût fait au-delà, n'eût été qu'imprudent. Si par cet article il eût déterminé les fonctions de chaque agent, leurs attributions respectives se trouveroient réglées par une loi ; mais lorsque par la suite l'expérience seroit venue lui démontrer la mauvaise distribution des fonctions, ou lui en indiquer une meilleure, comment auroit-il fait alors ? il auroit donc eu besoin de demander une loi nouvelle ; car une fois les fonctions particulières à chacun d'eux assignées législativement, le Gouvernement n'eût pas eu le pouvoir de les déplacer sans vous.

N'eût-il pas été absurde que, dans un objet purement d'exécution, il n'eût jamais pu rien changer sans le concours de la législation ?

Que, dans un projet de loi portant création d'une agence appelée à administrer, non pas des personnes mais des choses, le Gouvernement soit obligé de définir d'une manière précise les fonctions qu'il entend attribuer non pas à chaque agent, mais à l'agence entière, cela est juste, il doit le faire ; mais que par le même projet il assigne à chacun des agens sa fonction particulière, c'est renoncer à une partie de ses attributions, et ce n'est pas ce que vous voulez. Le Tribunat, jaloux de ses droits, doit voir avec plaisir le

Gouvernement garder les siens ; il sait que l'harmonie des pouvoirs ne peut résulter que du libre mouvement de chaque autorité dans sa sphère constitutionnelle.

Ici que vous importe-t-il de bien connoître ? la nature et l'étendue des fonctions qu'on attribue. Ces deux choses une fois connues, il vous est indifférent de savoir que telle fonction appartiendra à tel agent. Mais allons plus loin, comment le Gouvernement auroit-il pu le dire dans son projet de loi ? il ne peut pas encore le savoir lui-même positivement. Il prévoit bien à-peu-près, comme vous, de quelle partie chaque agent forestier sera chargé ; mais il prévoit aussi que pour l'intérêt des forêts nationales, il sera plus d'une fois forcé d'apporter des modifications aux attributions primitives, d'ôter telle partie à tel agent pour la confier à tel autre : et assurément il n'est pas dans les principes que le Gouvernement ait besoin de recourir à la puissance législative pour des actes de cette nature dans une administration qui, comme je le disois tout-à-l'heure, ne porte que sur des choses.

Ainsi s'évanouit le reproche fait au projet de loi, de créer des agens forestiers sans désigner les fonctions de chacun d'eux.

Ainsi se dissipe cette prétendue obscurité dont l'article VII paroissoit envelopé.

Ainsi s'explique naturellement cet article, qui sembloit devoir ouvrir un vaste champ à la discussion.

Votre commission ne s'arrêtera pas à l'article VIII, qui consacre un mode pour établir des pensions de retraite. Il est si sage qu'il n'offre aucune prise à la censure, et que conséquemment il seroit inutile de s'en défendre ; c'est encore un nouvel encouragement, et un encouragement qui n'ajoute rien aux charges du trésor public, ne peut manquer d'être bon dans son principe comme dans ses résultats.

L'article IX sembleroit d'abord n'être qu'un objet

de réglement, puisqu'on le retrouve dans les simples arrêtés de la régie toutes les fois qu'elle prononce la destitution d'un agent forestier.

Mais les changemens successifs que durant la révolution les lois ont apportés dans l'organisation des autorités publiques, ont perpétuellement déplacé tous les objets nécessaires aux agens forestiers dans l'exercice de leurs fonctions. Ils sont encore aujourd'hui disséminés : il falloit donc prendre une disposition législative, et contre tous ceux qui, en vertu des lois anciennes, en sont devenus les dépositaires, et contre ceux qui, au mépris de ces mêmes lois, les retiennent encore dans leurs mains.

L'article X n'est pas moins utile : une loi nouvelle est toujours censée porter avec elle l'abrogation des lois précédentes sur la même matière ; on auroit pu croire que le projet qu'on vous propose détruisoit les lois et les réglemens antérieurs sur le régime forestier. Il convenoit donc de rappeler qu'un projet qui ne fait que déplacer une administration et en organiser le personnel, ne porte et ne peut jamais porter atteinte aux diverses dispositions de la législation dans cette partie. Cet article ramène naturellement à ce souvenir, à cette idée fâcheuse, que les tribunaux vont encore être obligés, pour l'application de la peine aux délits dans les forêts nationales, de recourir à l'ordonnance de 1669, et pour les délits dans les bois particuliers, au code rural.

Votre commission partage tous ces regrets ; mais, dans l'objet présent, se plaindre, c'est rester à côté de la question ; c'est laisser ce qu'on propose, pour s'occuper de ce qu'on desire.

Le Gouvernement a besoin d'une loi organique, il vous la demande : examinez le projet qu'il en présente, et jugez le. Comment en contester le besoin ? que ceux qui voyent avec chagrin les retards qu'éprouve

le code forestier, nous disent si dans les circonstances ce code qu'ils réclament, et que nous réclamons avec eux, est plus nécessaire que la loi d'organisation. Votre commission ne l'a pas cru.

Avec les dispositions pénales des lois actuelles, toutes éparses qu'elles sont, la nation peut attendre que le Gouvernement les ait rassemblées: mais avec l'administration actuelle, la nation, sous peine de prolonger le règne des dévastations, sous peine de voir la ruine totale de ses forêts, ne peut pas attendre plus long-temps une organisation nouvelle. La loi qu'il vous présente est le premier pas vers un meilleur ordre de choses dans cette partie.

Il est temps de rassurer les esprits sur le sort des forêts nationales, sur cette disette tant de fois prédite d'un objet nécessaire à tant d'usages, d'arrêter ce désordre effroyable, auquel l'administration forestière est livrée depuis cinq ans, de s'occuper enfin de plantations toujours projettées et jamais faites, et de travailler à des améliorations successives par des aménagemens mieux entendus.

Ici votre commission déclare que dans tout le cours du rapport, elle n'a entendu attaquer que le système administratif actuel, et non pas la régie qui ne pouvoit y rien changer.

Après avoir parcouru tous les articles du projet, terminons en opposant encore une fois ce système à l'autre.

L'ancienne organisation a deux vices essentiels aussi connus qu'incontestables; c'est d'une part le mélange de la partie fiscale avec la partie administrative, et de l'autre les rétributions variables et incertaines de l'agent forestier: d'après cela il faut à la régie, comme administration fiscale, les plus grands produits, et à l'agent forestier, comme fonctionnaire sans traitement fixe, des coupes extraordinaires. Voilà donc, par leur

269

organisation même, les administrateurs et les agens constitués en ennemis naturels des forêts confiées à leurs soins : une organisation pareille est absolument en sens inverse de ce qu'elle doit être ; celle qu'on vous propose ne fait pas comme elle des conservateurs pour détruire.

En séparant la partie fiscale, elle ne laisse plus aux administrateurs que l'esprit qui leur convient, l'esprit d'ordre et d amélioration.

En fixant un traitement annuel aux agens forestiers, elle ne les place plus entre leur intérêt et leur devoir.

Par ces heureuses combinaisons, administrateurs ou agens, tous sont également forcés à ne vouloir que ce que veut leur institution ; tous sont entraînés par la force des choses au but utile vers lequel on les dirige ; rien ne contrarie plus l'accord qui doit toujours exister entre leur intérêt, leurs fonctions et l'objet pour lequel on les a créés ; leur sort même semble lié à celui des forêts, et ne peut devenir meilleur que par les améliorations, et c'est pour elles que les encouragemens sont faits ; ainsi votre commission les voit intéressés par les motifs les plus puissans à la régénération des forêts nationales.

Enfin ce projet où l'examen n'a découvert que des mesures sages, économiques et conservatrices, n'en offre aucune qui paroisse s'opposer à ce que par la suite cette même organisation ne reçoive des modifications utiles.

Votre commission composée des Tribuns Mallarmé, Siméon, Thiessé, Chabot (de l'Allier), et du rapporteur, est unanimement d'avis que le vœu du Tribunat doit être un vœu d'adoption.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Nivose an 9.